CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **78/1988** (ECLI:IT:COST:1988:78)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **GRECO**
Udienza Pubblica del **10/11/1987**; Decisione del **14/01/1988**
Deposito del **26/01/1988**; Pubblicazione in G. U. **03/02/1988**
Norme impugnate:
Massime: **10252 13619**
Atti decisi:

N. 78

SENTENZA 14-26 GENNAIO 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 5, quattordicesimo comma, del d.l. 12 settembre 1983, n. 463 (Misure urgenti in materia previdenziale e sanitaria e per il contenimento della spesa pubblica, disposizioni per i vari settori della pubblica amministrazione e proroga di taluni termini), convertito con modificazioni nella legge 11 novembre 1983, n. 638, promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 21 giugno 1984 dal Pretore di Firenze nel procedimento civile vertente tra Giusti Silvano e la S.p.A. Fiorentina Gas, iscritta al n. 1345 del registro ordinanze 1984 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 125 bis dell'anno 1985;

2) ordinanza emessa il 25 novembre 1985 dal Pretore di Firenze nel procedimento civile vertente tra Maiorelli Marino e l'I.N.P.S., iscritta al n. 367 del registro ordinanze 1986 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 1986;

3) ordinanza emessa il 25 febbraio 1986 dal Pretore di Bologna nel procedimento civile vertente tra Roncarati Anna Maria e l'I.N.P.S., iscritta al n. 402 del registro ordinanze 1986 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 1986;

4) ordinanza emessa il 27 novembre 1986 dal Pretore di Bologna nei procedimenti civili riuniti vertenti tra Rotunno Giovanni ed altri e l'I.N.P.S., iscritta al n. 51 del registro ordinanze 1987 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 1987;

5) ordinanza emessa il 16 dicembre 1986 dal Pretore di Firenze nel procedimento civile vertente tra Sacchetti Arnaldo e il Banco di Roma, iscritta al n. 203 del registro ordinanze 1987 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 1987;

Visti gli atti di costituzione della S.p.A. Fiorentina Gas, di Roncarati Anna Maria, Rotunno Giovanni ed altri e dell'I.N.P.S. nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 10 novembre 1987 il Giudice relatore Francesco Greco;

Uditi gli avv.ti Aldo Aranguren per la S.p.A. Fiorentina Gas e Massimo Benenati per l'I.N.P.S. e l'Avvocato dello Stato Ivo M. Braguglia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso di cinque diversi procedimenti civili aventi ad oggetto l'accertamento del diritto di taluni lavoratori subordinati all'erogazione del trattamento economico di malattia nell'intera misura dovuta per legge o contratto dall'I.N.P.S. o dai rispettivi datori di lavoro, con esclusione delle decurtazioni applicate a cagione della riscontrata impossibilità di sottoporli, durante la loro assenza dal lavoro a visita medica domiciliare di controllo, nell'arco delle fasce orarie di reperibilità, i giudici aditi hanno sollevato dubbi circa la legittimità costituzionale dell'art. 5, quattordicesimo comma, del d.l. 12 settembre 1983 n. 463, convertito con modificazioni in legge 11 novembre 1983 n. 638, nella parte in cui commina la decadenza del lavoratore dal diritto a qualsiasi trattamento economico di malattia per l'intero periodo fino a dieci giorni e nella misura della metà per l'ulteriore periodo, qualora egli risulti assente senza giustificato motivo alla visita suddetta, anche per il caso in cui venga, successivamente, comunque accertata l'effettiva sussistenza dello stato morboso al momento della visita stessa.

Tutti i giudici hanno motivato sulla rilevanza della questione osservando che le contestate decurtazioni del trattamento di malattia erano state operate in virtù del disposto di quest'ultima norma e che, nei casi esaminati, da un lato non erano ravvisabili quei giustificati motivi di assenza che, secondo la stessa norma, escludono la menzionata decadenza e, dall'altro lato, era stata successivamente accertata l'effettiva sussistenza della malattia dei lavoratori al momento dei controlli rimasti senza esito.

Nel merito, in particolare, il Pretore di Firenze, con due delle tre ordinanze di rimessione della questione da lui pronunciate (R.O. n. 1345 del 1984 e 203 del 1987) ha ritenuto la norma censurata in contrasto con gli artt. 3, primo comma, e 38, secondo comma, Cost. Ha osservato che detta norma commina una sanzione a contenuto economico per l'inadempimento di un

dovere (di restare a disposizione dei servizi di controllo) inerente al corretto svolgimento del rapporto di lavoro, talché non trova giustificazione razionale la prevista sua operatività de iure, in assenza cioè delle garanzie procedimentali e di contraddittorio che, a norma dell'art. 7 della legge 20 maggio 1970, n. 300, devono essere osservate per l'irrogazione di sanzioni repressive di inadempimenti di analoga natura.

Ulteriore motivo di violazione del principio di eguaglianza ha poi ravvisato (R.O. n. 1345 del 1984) nel fatto che la sanzione de qua può trovarsi ad incidere sul trattamento economico del lavoratore in misura ben più significativa di quella massima fissata per le multe (quattro ore di retribuzione base) dal quarto comma dell'art. 7 della citata legge n. 300 del 1970.

Ha poi rilevato (ancora con l'ordinanza n. 1345 del 1984) che rispetto alle esposte violazioni del precetto costituzionale, non può assumere rilievo dirimente una presunta natura amministrativa della sanzione, essendo questa semmai ipotizzabile quando si tratti della decadenza del trattamento economico dovuto dall'ente previdenziale, ma non per ciò che attiene, come nella fattispecie, al trattamento integrativo dovuto contrattualmente dal datore di lavoro.

In entrambe le ordinanze sopra ricordate la dedotta violazione dell'art. 38 Cost. viene, infine, argomentata col rilievo che la norma censurata non escludendo l'operatività della sanzione per il caso in cui il lavoratore, sebbene assente alla visita di controllo, risulti, in occasione di accertamenti successivi, effettivamente ammalato, determina una traslazione in capo a questo dell'evento malattia e gli sottrae così in tutto, per il primo periodo, ed in parte, per quello successivo, quei mezzi adeguati alle sue esigenze di vita che, invece, il menzionato precetto costituzionale impone di garantirgli in presenze di ipotesi di inabilità al lavoro.

Lo stesso Pretore di Firenze con altra ordinanza (R.O. n. 367 del 1986, pronunciata in una causa promossa contro l'I.N.P.S. quale ente erogatore dell'indennità di malattia) ha nuovamente censurato, per identiche ragioni, la medesima norma in relazione all'art. 38, secondo comma, Cost., escludendone, invece, il contrasto con l'art. 3. Ha aggiunto, riferendosi alla giurisprudenza di questa Corte, che la discrezionalità, pur riservata al legislatore circa la determinazione delle modalità più opportune per dare attuazione al precetto costituzionale in relazione alla particolarità delle singole e varie situazioni, non può estendersi fino allo snaturamento o all'elusione in concreto del precetto medesimo, come, invece, accade con la norma censurata.

La possibile illegittimità di questa è stata altresì dedotta dal Pretore di Bologna con due distinte ordinanze di identico contenuto (R.O. n. 402 del 1986 e 51 del 1987, entrambe pronunciate in cause promosse contro l'I.N.P.S.), in relazione agli artt.:

a) 38, secondo comma, Cost., per ragioni sostanzialmente analoghe a quelle sopra riferite;

b) 3, primo comma, Cost. perché, incrementandosi l'entità economica della sanzione in proporzione alla durata dell'assenza per malattia, si verifica l'irrazionale conseguenza che la medesima mancanza (consistente nel fatto puntuale dell'irreperibilità al momento del controllo) risulta più o meno gravemente perseguita in relazione ad un evento del tutto accidentale ed esterno rispetto alla mancanza stessa, quale è quello della suddetta durata;

c) 32 Cost. perché il timore che il protrarsi della malattia spieghi il descritto effetto accrescitivo dell'entità della sanzione può indurre il lavoratore a riprendere la sua attività prima dell'avvenuto recupero pieno delle energie psico-fisiche, con conseguente pregiudizio del diritto alla salute;

d) 27, terzo comma, Cost., in quanto una sanzione, come quella censurata, che giunga a privare in misura sempre più grave e consistente, col perdurare dell'assenza, il lavoratore dei

mezzi necessari alle sue esigenze di vita, risulta contraria al senso di umanità che deve ispirare ogni trattamento sanzionatorio e non solamente quelli di natura penale stricto sensu. Ad avviso del giudice a quo, il testé menzionato precetto costituzionale postula, invero, in via generale, un'esigenza di adeguatezza tra l'interesse protetto da qualsiasi norma sanzionatoria e l'interesse colpito dalla sanzione. Tale esigenza è del tutto trascurata dalla norma censurata, attribuendo essa maggior rilievo all'interesse dell'istituto assicuratore a poter esercitare regolarmente i controlli sanitari, piuttosto che a quello, garantito a livello costituzionale, del lavoratore assicurato a conseguire, in caso di malattia, mezzi adeguati al sostentamento proprio e della propria famiglia.

2. - Nei susseguenti giudizi davanti a questa Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri; in alcuni di essi si sono, inoltre, costituiti l'I.N.P.S. e talune delle parti private.

La difesa dell'autorità intervenuta ha insistito per la declaratoria di infondatezza della questione osservando che non può istituirsi alcun utile raffronto fra la norma censurata e l'art. 7 dello Statuto dei Lavoratori poiché la prima attiene ad una situazione nella quale ciò che rileva non è l'esercizio del potere disciplinare del datore di lavoro, neanche nei casi in cui questi abbia interesse ad assumere l'iniziativa dei controlli, bensì l'interesse generale, perseguito dal legislatore, alla repressione del fenomeno dell'assenteismo attraverso uno strumento direttamente operativo sullo svolgimento dei singoli rapporti. Inoltre, anche qualora volesse ammettersi la conseguenzialità della sanzione in questione all'esercizio del potere disciplinare, dovrebbe comunque riconoscersi che il rilievo del suddetto interesse generale coinvolto non è senza significato e giustifica, appunto in virtù di tale coinvolgimento un diverso trattamento fatto alla sanzione de qua rispetto ad altre soggette alla disciplina dell'art. 7 legge n. 300 del 1970. D'altra parte la possibilità di addurre, per impedire l'operatività della sanzione, la sussistenza di giustificati motivi di assenza alla visita di controllo, e la persistenza di siffatta possibilità in sede sia stragiudiziale che giudiziale costituiscono sufficienti garanzie di contraddittorio e di difesa per il lavoratore.

Resta poi esclusa qualsiasi violazione dell'art. 38, secondo comma, Cost. perché, essendo prevista l'erogazione del trattamento economico di malattia, la visita di controllo inerisce soltanto al necessario accertamento dell'evento protetto, in applicazione di un principio comune a tutte le assicurazioni sociali; e la sancita decadenza a carico del lavoratore che si sottrae al controllo senza giustificato motivo non intacca la previsione suddetta e costituisce applicazione di un meccanismo fondato su di un altro elementare principio, quale è quello dell'autoresponsabilità. Al lavoratore si richiede soltanto un contributo minimo di disponibilità e di diligenza consistente nel non allontanarsi dall'abitazione senza giustificato motivo, mentre la relativa omissione mette in pericolo, nella sua dimensione sociale, un interesse essenziale alla corretta ed economica gestione dell'assicurazione sociale: sicché è da negare ogni presunta violazione degli artt. 27, terzo comma, e 32, primo comma, Cost..

Considerazioni non dissimili svolge anche la difesa dell'I.N.P.S. per negare fondamento alla proposta questione di costituzionalità. Altrettanto dicasi con riguardo alla memoria difensiva presentata dalla S.p.a. Fiorentina Gas nella causa introdotta, con R.O. n. 1345 del 1984, del pretore di Firenze.

Di opposto tenore sono invece le difese articolate, nei giudizi susseguenti alle due ordinanze del Pretore di Bologna, dalle parti private in questi costituite, le quali hanno depositato memorie di contenuto adesivo alle argomentazioni proposte dal giudice a quo a fondamento della prospettata questione.

Nell'imminenza dell'udienza hanno depositato memorie la S.p.a. Fiorentina gas e Roncati Anna Maria.

La difesa della prima solleva preliminarmente dubbi circa la rilevanza della questione

osservando che nel giudizio a quo appare accertata l'assenza del lavoratore il giorno 3 febbraio 1984 per motivi non riconducibili alla sua malattia, talché la soluzione dell'incidente di costituzionalità non potrebbe spiegare effetti sulla decisione da emettersi in detto giudizio. Nel merito, insiste per la declaratoria di infondatezza della questione. A tal fine contesta anzitutto l'affermazione che l'iniziativa circa le visite di controllo e l'applicazione della sanzione de qua competono in via primaria al datore di lavoro; all'opposto, secondo la menzionata difesa, tale competenza primaria spetta all'istituto previdenziale erogatore della prestazione di malattia: il datore di lavoro ne è ovviamente coinvolto, ma solo in via accessoria ed in quanto tenuto ad anticipare tali prestazioni. Se, poi, egli è contrattualmente obbligato ad erogare prestazioni ulteriori rispetto a queste ultime, e solo limitatamente ad esse, può configurarsi una sua specifica legittimazione ad operare la trattenuta di tale trattamento integrativo ed, eventualmente, a perseguire disciplinarmente la mancanza addebitata al dipendente. Da ciò discende che la ritenuta, contemplata dall'art. 5, quattordicesimo comma del d.l. 436/83, è configurabile non già come una sanzione disciplinare, bensì come sanzione amministrativa operante sul piano del rapporto previdenziale, senza violazione alcuna del principio di eguaglianza. Né può ritenersi violato l'art. 38 posto che qui non viene negato dal legislatore il diritto del lavoratore ammalato ad un adeguato trattamento economico, ma semplicemente si subordina il diritto stesso ad un modesto onere di collaborazione da parte del suo titolare, per la salvaguardia della necessità di assicurare controlli funzionali all'economicità di gestione del servizio sanitario.

La difesa dell'altra parte privata ha in primo luogo rilevato che la norma censurata potrebe essere interpretata in senso meno restrittivo di quello presupposto dal giudice a quo e cioè nel senso di precludere l'operatività della sanzione qualora la malattia del lavoratore, assente al controllo domiciliare svolto durante le fasce orarie di reperibilità, venga confermata in occasione di successivo controllo ambulatoriale cui il lavoratore stesso sia stato invitato a cura del servizio ispettivo. Ha, poi, osservato che la norma suddetta, in quanto applicativa dell'accordo Governo-Sindacati del gennaio 1983, avrebbe dovuto proporsi precipuamente una finalità repressiva dell'assenteismo, senza il contestuale effetto di vulnerare il diritto del lavoratore realmente ammalato ad adeguati mezzi di sussistenza. Tale effetto risulta, invece, realizzato e la sanzione in questione, conseguentemente, si configura come presidio non già all'attività di controllo intesa quale prevenzione del suddetto fenomeno, bensì al controllo stesso, in sé considerato; donde la violazione dell'art. 38 Cost..

Inoltre, la disposizione, per come è configurata, finisce col penalizzare le malattie più gravi e di più lunga durata ed è intrinsecamente iniqua perché viola il principio fondamentale di proporzionalità fra comportamento del lavoratore e sanzione irrogata.

Infine, detta disposizione esorbita dal piano su cui si svolge il rapporto previdenziale ed incide anche sugli obblighi che il datore di lavoro si sia contrattualmente assunti rispetto al lavoratore ammalato, con la conseguenza che, capovolgendosi precedenti prospettazioni in materia, si è riconosciuto il potere del legislatore di derogare in peius disposizioni contrattuali, in ipotesi idonee a garantire al lavoratore effettivamene ammalato un determinato trattamento economico, nonostante la sua assenza alla visita domiciliare di controllo.

Considerato in diritto

1. - I cinque giudizi possono essere riuniti e decisi con un'unica sentenza in quanto prospettano questioni identiche.

2. - I giudici remittenti dubitano della legittimità costituzionale dell'art. 5, quattordicesimo comma, del d.l. 12 settembre 1983 n. 463, convertito con modificazioni nella legge 11

novembre 1983 n. 638, nella parte in cui commina la decadenza del lavoratore dal diritto a qualsiasi trattamento di malattia per i primi dieci giorni per l'intero e nella misura della metà per quelli successivi, per tutta la durata della malattia, qualora egli risulti assente, senza giustificato motivo, alla visita di controllo domiciliare, anche per il caso in cui venga successivamente accertata l'effettiva sussistenza della malattia al momento della detta visita.

A loro parere risulterebbero violati:

a) l'art. 3 Cost. per la disparità di trattamento che si determina fra il lavoratore automaticamente assoggettato a tale sanzione e quello che, in presenza di infrazioni di analoga natura, può fruire delle garanzie apprestate dall'art. 7 della legge 20 maggio 1970 n. 300; nonché tra lavoratori ugualmente colpevoli di non aver consentito il controllo medico ma assenti dal lavoro per periodi di durata diversa;

b) l'art. 27, terzo comma, Cost. perché la sanzione, incidendo sui mezzi di sussistenza del lavoratore, risulta contraria al senso di umanità;

c) l'art. 32, primo comma, Cost. perché il timore che il protrarsi della malattia spieghi il suo effetto accrescitivo della entità della sanzione, può indurre il lavoratore a riprendere l'attività lavorativa prima della completa guarigione, con pregiudizio del suo diritto alla salute;

d) l'art. 38 Cost., secondo comma, Cost. in quanto, applicandosi la sanzione anche nel caso in cui la malattia effettivamente sussista, risulta ingiustificatamente compresso il diritto del lavoratore all'attribuzione, costituzionalmente garantitagli, di adeguati mezzi di sussistenza in caso di inabilità.

In sostanza, i giudici remittenti si lamentano dell'eccessivo rigore del legislatore nella determinazione della durata del periodo di decadenza dal trattamento economico di malattia non solo e non tanto (Pretore di Bologna, ordd. n. 402/86 e n. 51/87) per i primi dieci giorni, per i quali la perdita è pari all'intero trattamento, quanto per il periodo successivo dell'intera durata della malattia, anche se la perdita è pari alla metà dello stesso trattamento nella sussistenza sempre del medesimo collegamento con l'assenza, senza giustificato motivo, del lavoratore, alla visita medica di controllo domiciliare.

Oltre ad essere adombrata l'irrazionalità della normativa, è specificamente denunciata la violazione dei suindicati precetti costituzionali (artt. 3, 27, 32, 38 Cost.).

2.1 - Le censure sono fondate.

Il controllo del lavoratore, assente dal posto di lavoro per malattia, è stato legislativamente previsto già dall'art. 5 della legge 20 maggio 1970 n. 300 (Statuto dei Lavoratori).

Al suddetto fine, il datore di lavoro aveva la possibilità di richiedere agli Istituti previdenziali l'accertamento, a mezzo dei loro servizi ispettivi, della malattia denunciata dal dipendente.

La norma era ritenuta costituzionalmente legittima in riferimento all'art. 13, primo e secondo comma, Cost. (sent. n. 23 del 1975).

Successivamente sono intervenute varie modifiche.

La funzione degli accertamenti e delle certificazioni è stata affidata alle Unità Sanitarie Locali (legge 23 dicembre 1978 n. 833, art. 14, lett. q) ma transitoriamente, fino all'emanazione della nuova legge, è rimasta all'I.N.P.S. (art. 75) al quale, in via esclusiva, è stata affidata l'erogazione delle prestazioni e, successivamente (art. 2, legge 29 febbraio 1980 n. 33, di conversione, con modifica, del d.l. 30 dicembre 1979 n. 663), l'obbligo

dell'anticipazione è stato imposto al datore di lavoro. La certificazione della malattia è stata demandata ai medici curanti ed il controllo dello stato di malattia ai medici delle Unità Sanitarie Locali su richiesta o del datore di lavoro, quale parte del rapporto di lavoro, o dell'I.N.P.S., quale debitore della prestazione economica di malattia (art. 2, primo e secondo comma, legge cit.).

La disciplina dei suddetti controlli ancora successivamente è stata attribuita (art. 8 bis, legge 27 giugno 1981 n. 331) all'I.N.P.S. ed alle Unità Sanitarie Locali che dovevano stipulare convenzioni sulla base di schemi, elaborati d'accordo con le Regioni e di intesa con il Ministero della Sanità entro un certo termine, trascorso il quale, provvedeva direttamente il Ministero della Sanità di concerto con il Ministero del Lavoro e della Previdenza (artt. 8 bis e 10, ottavo comma, legge 27 giugno 1981 n. 331).

L'indirizzo giurisprudenziale formatosi sul punto degli effetti della irreperibilità del lavoratore alla visita medica di controllo prima della legge in esame non era uniforme. Secondo alcuni giudici, essi si producevano sul piano del rapporto di lavoro onde la possibilità del datore di lavoro di infliggere sanzioni disciplinari di varia entità e misura, secondo la gravità del caso.

Secondo altri giudici, invece, si verificavano sul piano del rapporto assicurativo, concretandosi un inadempimento del lavoratore agli obblighi derivanti dal relativo rapporto, l'Istituto poteva sospendere o ridurre l'indennità di malattia.

2.2 - La richiamata disciplina legislativa non produceva gli effetti utili sperati e il fenomeno dell'assenteismo assumeva dimensioni sempre più rilevanti. Tanto che il protocollo di intesa, intervenuto il 22 gennaio 1983 tra Governo e parti sociali prevedeva (punto 10) alcuni provvedimenti da prendersi con legge; tra essi uno che avesse sancito l'obbligo del lavoratore assente dal lavoro per malattia di rendersi reperibile alla visita medica di controllo da effettuarsi in fasce orarie prestabilite e l'obbligo dell'immediato rientro in azienda in caso di irreperibilità non giustificata.

In attuazione del detto protocollo è stata emanata la norma in esame, la quale è stata inserita in uno più ampio contesto legislativo (d.l. n. 463 del 1983, conv. con modif. in legge n. 638 del 1983) che ha apprestato misure urgenti in materia di previdenza e di sanità nonché per il contenimento della spesa (pubblica) in vari settori della pubblica amministrazione.

Con la suddetta norma si è prevista una visita medica di controllo da effettuarsi al domicilio del lavoratore da parte di medici o delle Unità Sanitarie Locali o dell'I.N.P.S., iscritti in un'apposita lista, in fasce orarie che da ultimo il d.m. 8 gennaio 1985 ha fissato nelle ore 10 - 12 del mattino e 17 - 19 del pomeriggio. Invece, del rientro nell'azienda o nell'ufficio, è stata disposta, a danno del lavoratore irreperibile, la decadenza dal trattamento economico di malattia per l'intero per i primi dieci giorni e per la metà per i rimanenti giorni, per tutta la durata della malattia.

3. - La reperibilità del lavoratore in fasce orarie, peraltro molto limitate, e la decadenza dal trattamento economico di malattia in caso di sua irreperibilità sono ora decisamente inserite nel rapporto assicurativo.

Si rileva anzitutto che, per un principio di ordine generale, gli enti erogatori di prestazioni hanno il potere-dovere di accertare, nei modi, nei tempi e con la forma stabilita dalla legge, nell'ambito della loro gestione amministrativa, i fatti e le situazioni che comportano il verificarsi del rischio il quale è il presupposto della prestazione.

In particolare, si osserva poi che l'onere della reperibilità alla visita medica di controllo, posto a carico del lavoratore, è estrinsecazione della doverosa cooperazione che egli deve

prestare affinché siano realizzate le condizioni richieste per l'erogazione del trattamento di malattia e non contrasta con la natura pubblicistica del rapporto assicurativo, tanto più che essa può essere fornita con un minimo di diligenza e di disponibilità, atteso l'ambito molto limitato delle fasce orarie di reperibilità per cui non risulta nemmeno gravoso o vessatorio. Ed anche perché al lavoratore è data la possibilità di giustificare la sua irreperibilità adducendo un motivo valido e serio sia nella fase amministrativa sia, eventualmente, nella successiva fase giudiziaria.

In altri termini, vi è un procedimento amministrativo che comprende la contestazione, da parte dell'Istituto previdenziale della irreperibilità del lavoratore; l'eventuale deduzione, da parte di quest'ultimo, del motivo di giustificazione; la sua valutazione da parte dello stesso Istituto con il conseguente accoglimento o rigetto e, solo in quest'ultimo caso, la previsione della decadenza dal trattamento economico di malattia.

Al procedimento amministrativo può seguire quello giudiziario nel quale il lavoratore può far valere le sue ragioni dinanzi al giudice.

3.1 - La decadenza dal trattamento economico di malattia, inserita anche essa nel sistema dei controlli spettanti all'I.N.P.S., è diretta a garantire la necessaria efficienza del funzionamento del sistema assicurativo e il corretto espletamento della funzione previdenziale nonché a realizzare la finalità di evitare abusi. Essa pone rimedio al pericolo di danni che l'ingiustificato comportamento del lavoratore, valutato nella sua dimensione sociale, può arrecare all'interesse pubblico essenziale alla corretta ed economica gestione dell'assicurazione sociale e, cioè, al sistema previdenziale nonché al sistema economico nel suo complesso.

Ha, quindi, una propria rilevanza. Attinendo al rapporto assicurativo pubblico e rientrante nel potere esclusivo dell'I.N.P.S., travalica l'ambito interno del rapporto di lavoro e non costituisce esercizio del potere disciplinare del datore di lavoro al quale, peraltro, la contrattazione collettiva, in aggiunta, può riconoscere la facoltà di infliggere sanzioni disciplinari.

4. - Per quanto riguarda la dedotta violazione dell'art. 38, secondo comma, Cost., può anzitutto affermarsi che il precetto costituzionale pone un principio di ordine generale riguardante le situazioni bisognevoli di prestazioni previdenziali ed assistenziali; non esclude che la legge disciplini gli ordinamenti che meglio si adeguino alle particolarità delle singole situazioni predisponendosi all'uopo i mezzi finanziari necessari. Lo Stato è impegnato ad assicurare, attraverso gli istituti e gli organi appositi, l'assistenza anche sanitaria a mezzo di trattamenti medici ed economici, realizzandosi così il fine più generale della sicurezza sociale; a fornire, cioè, a tutti i lavoratori, anche nell'evento malattia, tra gli altri, mezzi adeguati alle loro esigenze di vita, all'erogazione dei quali essi hanno un vero e proprio diritto.

Il precetto non risulta però violato allorché, con apposita normativa, siano regolati l'insorgenza e l'esercizio di detto diritto; siano poste con essa condizioni, requisiti ed anche oneri, i quali, però, non devono essere né vessatori né eccessivamente gravosi.

La determinazione dell'ammontare delle prestazioni sociali e delle variazioni delle stesse, sulla base di un razionale contemperamento delle esigenze di vita dei lavoratori che ne sono beneficiari e della soddisfazione di altri diritti anche costituzionalmente garantiti da un lato, e delle disponibilità finanziarie dall'altro, rientra nella discrezionalità del legislatore che non può essere sindacata in sede di giudizio di legittimità costituzionale se non quando emerge la manifesta irrazionalità della relativa normativa (sent. n. 180 del 1982).

In via generale può, quindi, ritenersi che il sistema di controllo instaurato con la norma in esame, per i principi che lo ispirano e che esso è diretto a realizzare, per le modalità di

attuazione, per la garanzia accordata al lavoratore (adduzione di un giustificato motivo della irreperibilità) per la insussistenza di oneri gravosi o vessatori, non è in contrasto con il surrichiamato principio. Tanto più che risulta conforme anche al precetto di cui all'art. 97 Cost..

Costituisce certamente indice di buona amministrazione l'espletamento, da parte dell'I.N.P.S., di controlli diretti ad accertare la sussistenza del rischio presupposto dell'erogazione assistenziale e previdenziale, l'attuazione delle misure predisposte dalla legge perché i detti controlli risultino veramente efficaci e siano realizzate le finalità indicate, e la richiesta della cooperazione degli stessi beneficiari.

La citata norma non è manifestamente irrazionale allorché prevede la decadenza dal trattamento di malattia nella misura fissa ed uguale per tutti di dieci giorni da parte dello stesso per l'inosservanza del non gravoso onere della reperibilità alla visita medica di controllo, attesa anche la possibilità data allo stesso lavoratore di addurre a giustificazione della irreperibilità un motivo serio ed apprezzabile.

È, invece, certamente irrazionale nella parte in cui prevede anche la perdita del trattamento economico nella misura del 50% per i giorni successivi per tutta la durata della malattia.

Anzitutto perché anche questa decadenza è legata allo stesso fatto (irreperibilità non giustificata alla visita medica di controllo) la cui valenza e rilevanza sociale, invece, naturalmente diminuisce con il passar del tempo.

Inoltre, perché siccome connessa alla durata della malattia, che varia da lavoratore a lavoratore, la perdita del trattamento non risulta uguale per tutti come invece lo è per la prima parte, pur rimanendo sempre come conseguenza di un medesimo comportamento.

Infine, essendo la durata della malattia incerta ed indeterminata, potendo anche essere molto lunga, sussiste il pericolo che la perdita del trattamento economico di malattia, sia pure per la metà, diventi troppo gravosa e lo stesso trattamento non risulti più adeguato alle esigenze di vita del lavoratore che, invece, versa in uno stato di bisogno il quale, di contro, si aggrava sempre di più per il protrarsi della sospensione dell'attività lavorativa a causa della malattia e della corresponsione della retribuzione. Sicché il relativo diritto costituzionalmente riconosciuto risulta eccessivamente compresso e gravemente leso.

Questa Corte, invece, ha più volte affermato (sentt. n. 67/75 e n. 91/76) che è tassativa la erogazione dell'indennità di malattia destinata a coprire il danno subito dal lavoratore ammalato, costretto a non prestare l'attività lavorativa dalla quale ritrae i mezzi necessari per soddisfare le esigenze di vita e che, in caso di malattia, il sistema delle assicurazioni sociali deve garantire a tutti i lavoratori il trattamento assistenziale riconosciuto dall'art. 38, secondo comma, Cost.

Secondo questa Corte, la rilevata manifesta irrazionalità della norma non sussiste se, invece, la perdita del trattamento economico di malattia per la metà, per tutta la durata della malattia, sia collegata alla irreperibilità del lavoratore ad una seconda visita medica di controllo siccome sarebbe conseguenza di un ulteriore comportamento, di più grave valenza e rilevanza sociale, e produttivo di ulteriori e più gravi effetti negativi sul funzionamento del sistema previdenziale ed assicurativo.

Va, quindi, dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 5, quattordicesimo comma, della legge n. 638 del 1983 nella parte in cui non prevede una seconda visita medica di controllo prima della decadenza dal diritto a qualsiasi trattamento economico di malattia nella misura della metà per l'ulteriore periodo. Le violazioni degli altri precetti costituzionali restano

assorbite.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riunisce i giudizi, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, quattordicesimo comma, del d.l. 12 settembre 1983 n. 463, convertito con modificazioni nella legge 11 novembre 1983 n. 638, nella parte in cui non prevede una seconda visita medica di controllo prima della decadenza dal diritto a qualsiasi trattamento economico di malattia nella misura della metà per l'ulteriore periodo successivo ai primi dieci giorni.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 gennaio 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: GRECO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 26 gennaio 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.